FRE 1.1322

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES ANCIENS.

Case FRC 10410

OPINION

DE J. E. BAR,

Membre du Conseil des Anciens,

Sur la résolution du 27 thermidor, concernant les domaines engagés.

Séance du troisième jour complémentaire, an 6.

REPRÉSENTANS DU PEUPLE,

Il est temps, sans doute, de fixer la législation sur les domaines engagés.

C'est aussi une sage pensée que de les utiliser pour la

nation. Jusqu'à ce jour la propriété n'a été pour elle qu'un titre vain & stérile.

Je pense aussi que c'est un acte de justice d'ouvrir aux détenteurs une voie légitime de convertir leur possession précaire en propriété incommutable.

La République, en recherchant les domaines engagés, ne peut avoir d'autre vue que de les revendre de nouveau: il est tout-à-la fois utile à ses intérêts & avantageux aux détenteurs d'offrir à ceux-ci un moyen d'en acquérir la propriété. Par-là se trouvent satisfaites la justice qui est due à la nation, & l'affection qu'ont contractée les engagistes, par l'habitude de posséder, & par les embellissemens & les améliorations qu'ils ont pu faire.

Je suis bien éloigné de combattre le principe général qui a déterminé la résolution : mais il m'a paru que les moyens qui y sont développés contrarieroient le double but qu'il m'a semblé qu'on s'étoit proposé ; & ce sont mes doutes à cet égard que je viens soumettre au Conseil.

Je pense premièrement que l'article premier de la résolution, par lequel on fait renoncer la République au droit de révoquer les aliénations du domaine public, faites avant l'édit de février 1566, est une violation d'une loi regardée avec raison comme fondamentale ; que c'est faire éprouver une perte notable à la République sans raison ni justice ; que cette disposition ne convient ni aux circonstances actuelles, ni aux besoins de l'Etat.

Je pense en second lieu que la condition de l'aliénation, déterminée par l'article XIII en faveur des détenteurs des domaines aliénés depuis l'édit de février 1566, est tout-à-la-fois contraire aux maximes d'une sage administration & aux intérêts de la République, contre laquelle elle donneroit lieu à une énorme lésion.

Je crois enfin que l'abandon, après estimation d'experts, ouvre la porte aux fraudes & aux collusions, & donne un aliment à la démoralisation, qui n'est déja que trop générale.

THE NEWBERRY LIBRARY CHICAGO

C'eſt une maxime conſtante de notre droit public, qu'aucune aliénation de tout ou partie de la propriété commune, que l'on a nommée domaine, ne peut & n'a jamais pu être légalement faite qu'avec le conſentement de la nation.

Cette maxime eſt née avec le domaine lui-même.

L'Aſſemblée conſtituante la proclama d'une manière ſolemnelle, dans le préambule de la loi du premier décembre 1790.

On ne peut rien de plus précis, de plus énergique, que les termes dont elle s'eſt ſervie; rien n'eſt plus propre à fixer les idées à cet égard. Voici comme elle s'eſt exprimée:

« Toute conceſſion (a-t-elle dit), toute diſtraction du » domaine public, eſt eſſentiellement nulle ou révocable, » ſi elle eſt faite ſans le conſentement de la nation. *Ce* » *principe, QU'AUCUN LAPS DE TEMPS NE PEUT* » *AFFOIBLIR, dont aucune formalité ne peut éluder l'effet,* » *S'ÉTEND A TOUS LES OBJETS DÉTACHÉS DU DO-* » *MAINE NATIONAL, ſans AUCUNE EXCEPTION.* »

Les conſéquences de ce principe ſont faciles à tirer; c'eſt que la nation n'a pas ceſſé d'être propriétaire des biens vendus ſans ſon conſentement;

Qu'aucune poſſeſſion, quelque longue qu'on puiſſe la ſuppoſer, n'a pu légitimer une propriété vicieuſe dans ſon principe.

Que les détenteurs, en vertu d'un titre contre lequel la loi réclamoit toujours, n'ont dû & n'ont pu ſe croire que poſſeſſeurs précaires, & non propriétaires incommutables;

Que la nation a toujours eu le droit de ſe reſſaiſir des biens qui n'étoient poſſédés qu'en vertu d'un titre toujours révocable par ſa nature;

Qu'enfin ces biens ſont une propriété de la nation.

On auroit peut-être le droit d'être ſurpris de voir l'Aſſemblée conſtituante, après avoir reconnu ce principe d'une manière auſſi ſolemnelle, s'arrêter néanmoins, & déclarer qu'elle ne porteroit point ſes regards ſur ce qui avoit été fait avant l'année 1566.

Je ne m'arrêterai point à rechercher les motifs qui ont pu la déterminer à une condescendance si contraire aux droits de la nation : je me bornerai à observer que sa détermination n'est point un lien pour les législateurs qui lui ont succedé ; que si elle n'a point exercé le droit de la nation, elle n'a pu empêcher & n'a point entendu empêcher en effet qu'il ne soit exercé à l'avenir ; que la question reste toujours entière :

Que les circonstances dans lesquelles s'est trouvée l'Assemblée constituante, lui permettoient peut-être de jeter un voile sur les droits de la République ; mais que celles où se trouve maintenant le Corps législatif ne sont pas les mêmes.

Alors l'Assemblée constituante ne prévoyoit pas qu'une guerre longue & sanglante s'allumeroit sur tous les points de l'Europe, pour empêcher l'indépendance du peuple français ; que pour la soutenir, les plus grands sacrifices seroient imposés à la nation ; que l'abandon qu'elle faisoit, en quelque sorte, d'une partie de la propriété publique, étoit un gage de la garantie due aux créanciers de l'Etat.

Dans ce moment, ce que l'Assemblée constituante ne pouvoit prévoir, est sous les yeux, il environne de toutes parts le Corps législatif.

Je m'abstiendrai, représentans du peuple, d'étendre davantage le tableau comparatif entre la position actuelle de la République, & celle où se trouvoit l'Assemblée constituante, relativement aux besoins de l'Etat : il est sans doute universellement senti qu'après huit années de guerre, obligé de la continuer encore pour donner la paix à l'Europe ; *au milieu de tant d'obligations sacrées qu'il faut remplir*, ce n'est pas le moment de substituer la générosité à la justice.

Envers qui encore serions-nous généreux ? On sait assez de quelle manière & à quel titre on surprenoit des rois la concession du domaine public : c'étoit l'intrigue & la faveur, & plus souvent la corruption, qui la faisoient obtenir.

Le droit de révoquer les aliénations faites sans le consentement de la nation est inconteſtable, c'eſt une propriété publique; y renoncer sans condition, sans indemnité, c'eſt faire un don; donner la propriété publique à titre gratuit, n'eſt point un acte qui soit dans la puiſſance du Corps législatif: la réſolution eſt, à cet égard, eſſentiellement vicieuſe; &, ſous cet aſpect, je ſuis d'avis qu'elle doit être rejetée.

On dira peut-être que revenir ſur ces aliénations, c'eſt porter l'alarme dans les familles, l'incertitude dans les propriétés, & donner l'être à des recherches inquiſitoriales, propres à inquiéter tous les eſprits.

Je réponds qu'en exerçant ainſi le droit de la nation, on ne fait qu'un acte auquel devoient s'attendre, & s'attendoient en effet, les détenteurs du domaine public: la preuve en eſt que, ſous l'ancien régime, pluſieurs exemples en ont été donnés. J'ajoute la réflexion faite par notre collègue Bergier, au Conſeil des Cinq-Cents, que lorſque la nation recherche les détenteurs des domaines, ce n'eſt que pour les aliéner de nouveau, & qu'il peut être d'une ſage adminiſtration de préférer, dans le cas dont il s'agit, celui qui poſsède à de nouveaux acquéreurs; que l'on peut concilier les conſidérations, avec la juſtice, avec les beſoins de l'Etat; que l'on peut aſſurer aux poſſeſſeurs actuels, moyennant un ſupplément de prix équitablement calculé, la propriété incommutable dont ils ſont devenus jaloux par l'habitude de poſſéder.

J'ajoute encore, repréſentans du peuple, qu'admettre la première partie de l'article premier de la réſolution, c'eſt établir l'inégalité devant la loi. En effet, la baſe des autres diſpoſitions de la réſolution, par leſquelles elle révoque les aliénations & engagemens poſtérieurs à l'édit de 1566, eſt l'incapacité d'aliéner, reconnue dans la perſonne des rois: cette incapacité exiſtoit de même avant cet édit: il y a par conſéquent la même raiſon de décider; prononcer autre-

ment, c'eſt évidemment admettre des différences où il n'y en a pas, c'eſt avoir deux poids & deux meſures.

On ajoutera peut-être que revenir contre l'édit de février 1566, c'eſt donner atteinte à la foi publique?

Je réponds que ce n'eſt point par ſuite de cet édit que les détenteurs poſsèdent des domaines nationaux, mais en vertu de conceſſions faites antérieurement en fraude des droits de la nation; que ce n'eſt que par abus de pouvoir que les rois s'attribuoient le droit de valider par une diſpoſition prétendue légiſlative ce qu'ils n'avoient pas la faculté d'opérer par une convention; qu'il y a contradiction à ſuppoſer que celui à qui la faculté d'aliéner étoit interdite, ait pu légalement confirmer des ventes illégalement faites.

Mais ſi je puis croire avoir demontré que l'article premier de la réſolution, en donnant atteinte à un point fondamental de notre légiſlation, dépouille la République d'un droit avantageux & inconteſtable, ſans aucun motif raiſonnable; je ne penſe pas qu'il me ſoit plus difficile de prouver que l'article XIII, qui admet les détenteurs à acquérir la propriété incommutable, moyennant le paiement du quart du prix eſtimatif du bien, eſt tout-à la fois contraire aux maximes d'une ſage & prévoyante adminiſtration, & léſionnaire pour la République.

En effet, pour que cette diſpoſition fût reconnue équitable & juſte, il faudroit qu'il fût prouvé que ce quart du prix eſt l'équivalent de ce que devroient payer les détenteurs pour ſuppléer le juſte prix du domaine, déduction faite de ce qui a été payé lors du premier contrat: car il eſt évident que ſi ce quart eſt inférieur à cet équivalent, le ſurplus de la valeur du bien que l'on abandonne à cette condition devient un pur don; ce qui n'eſt pas dans la puiſſance du Corps légiſlatif; ce que la juſtice due au peuple, aux créanciers de l'Etat, aux défenſeurs de la République & aux beſoins de l'Etat, doit faire repouſſer avec indignation.

Et quelles sont les données propres à nous faire juger si l'équilibre que je viens d'indiquer a été gardé dans la confection de cet article de la résolution ? Aucune n'a été mise sous les yeux des représentans du peuple ; aucun de nous ne connoît ni la valeur des biens qu'on nous propose d'abandonner, ni le montant des sommes pour lesquelles ils ont été engagés. Il me paroît démontré que ce seroit donner au hasard la propriété publique, que d'admettre cet article. Je dis plus : je pense que toutes les présomptions doivent faire croire que ce mode d'aliénation produiroit une lésion énorme envers la République.

Qui ne sait en effet que, sous le régime dilapidateur de la royauté, la propriété publique devenoit chaque jour la proie de l'intrigue & de la cupidité ; qu'elle étoit presque toujours la récompense de la servilité, de la friponnerie & de l'immoralité la plus honteuse ; que si l'on stipuloit un prix pour la concession, ce n'étoit qu'un voile jeté sur la dilapidation. Un fait justifiera les inquiétudes & les doutes que je soumets en ce moment au Conseil.

Je connois un domaine qui est engagé pour une somme de vingt mille francs : son produit annuel est égal à cette somme ; le capital qui doit représenter la valeur de ce bien devra se porter au moins à cinq cent mille francs. Que l'on applique les dispositions de l'article XIII de la résolution à cet exemple, on verra que le détenteur obtiendroit la propriété incommutable pour cent soixante-cinq mille francs ; que, par conséquent, la nation perdroit trois cent trente-cinq mille francs.

Tout doit faire présumer qu'une très-grande quantité de domaines ont été engagés à aussi vil prix, & que cet exemple se reproduiroit souvent : il est donc évident qu'adopter la résolution, c'est exposer la propriété publique à une dilapidation révoltante.

Il est une autre circonstance d'où il résultera nécessairement une lésion plus évidente encore pour la République.

Par les articles III & IV, la résolution révoque toutes

les aliénations du domaine public, faites sous quelque clause que ce soit, postérieurement à l'édit de février 1566.

Ainsi toutes les obligations résultant desdites aliénations, tant des particuliers envers la nation, que de la nation envers les particuliers, sont anéanties.

Il est des aliénations, soit à titre perpétuel, soit avec clause de retour ou réserve de rachat, qui ont été faites sans délivrance de fonds, avec l'obligation de la part de l'acquéreur de servir une rente représentative de l'intérêt du prix.

Cette obligation demeure éteinte par l'anéantissement du titre qui l'avoit formée.

Néanmoins de pareils acquéreurs sont admis, par l'article XIII de la résolution, à acquérir la propriété incommutable, moyennant le paiement du quart de la valeur estimative du bien : mais leur obligation de payer la rente étant éteinte, le prix primitif qui représentoit une partie du prix du bien qui leur avoit été aliéné ou engagé, est perdu pour la nation : ainsi ils obtiendroient le bien, d'après la disposition de la résolution, pour le quart de sa valeur, & la République perdroit les trois autres quarts.

Le rapporteur de votre commission me semble avoir pressenti cette objection : il a dit, page 23 de son rapport, que ceux qui voudroient conserver leur concession en payant le quart, demeureront en même temps chargés des prestations & redevances qui ont pu leur être imposées.

Avec quelqu'attention que j'aie lu la résolution, je n'ai pu y trouver aucune disposition précise qui justifie cette assertion ; il me semble même que la résolution y est directement contraire.

Le seul article où il soit parlé de ces prestations ou redevances, est le XXIXe de la résolution ; il y est dit qu'il *n'est point dérogé aux droits & actions de la République pour raison des redevances ou prestations imposées à ceux des détenteurs qui sont maintenus*, SANS ÊTRE TENUS *A*

PAYER LE *quart* ; mais il n'y eſt point parlé de ceux dont les conceſſions ſont révoquées, & qui, pour être maintenus, devront payer le quart. Ainſi cet article, qui n'eſt que d'exception, loin de prouver l'aſſertion de votre commiſſion, milite au contraire contre elle : car il eſt de principe que toute exception doit ſe reſtreindre au cas qui y eſt prévu, & mon obſervation reſte dans toute ſa force.

Je le répète, repréſentans du peuple, je penſe, comme votre commiſſion, qu'il eſt temps de fixer la légiſlation ſur les domaines engagés ; qu'il eſt preſſant de les utiliſer dans les intérêts & pour les beſoins de l'Etat ; & je crois qu'il eſt juſte & ſage de révoquer toutes les conceſſions arrachées par l'intrigue & la corruption, & d'offrir néanmoins aux détenteurs les moyens de conſerver des propriétés qu'ils affectionnent, en raiſon de l'habitude de la jouiſſance & des améliorations qu'ils peuvent y avoir faites ; mais je penſe auſſi qu'on ne ſauroit prendre des meſures trop préciſes pour que la nation ne ſoit point léſée ; tous les Français ont le droit de demander que tout ce qui eſt propriété nationale ſoit utiliſé pour l'intérêt commun ; les créanciers de l'Etat ont tous intérêt à ce qu'aucune partie de ce qui fait leur gage ne ſoit diſtraite de la propriété publique. Tout doit nous porter à maintenir les précautions ſages & utiles, employées juſqu'à ce jour, dans la diſpoſition du domaine public, pour le rendre plus utile & plus profitable à la nation ; l'une des formalités les plus généralement approuvées, eſt la vente par enchères : quand il n'y auroit d'autre vice dans la réſolution que celui de tranſmettre la propriété incommutable, avec la ſimple formalité d'une eſtimation, je ne pourrois me déterminer à voter pour ſon approbation. Qui peut, en effet, méconnoître que c'eſt là une large porte ouverte à la fraude & à la colluſion ? Et qu'on ne s'y trompe pas, les diſpoſitions pénales, quelque ſévères qu'elles ſoient, ne deviendront, contre cet abus, qu'un frein impuiſſant tant par la difficulté d'opérer la conviction que parce que les hommes aſſez corrompus pour

acheter ou commettre le crime ne sont arrêtés ni par la menace de la loi, ni par la vue de l'opprobre qui résulte de leur dépravation.

Sur quoi, d'ailleurs, établiroit-on la nécessité d'un tel privilége en faveur des concessionnaires des domaines nationaux ? seroit-ce sur la faveur qu'ils méritent ? Qu'ont-ils fait pour en obtenir aucune, si la loi permettoit d'en admettre ? Ils ont surpris des concessions à vil prix, & beaucoup d'entre eux ne les ont obtenues que par l'oubli de toutes les vertus.

Seroit-ce sur le besoin d'utiliser promptement cette portion de la propriété publique ? mais la formalité des enchères ne met point d'obstacle à cette célérité. Veut-on obtenir l'empressement des détenteurs ? Qu'on les admette à compenser partie du prix de leur adjudication & jusqu'à concurrence, par le prix qu'ils auront versé primitivement lors de l'aliénation ou engagement qui leur a été fait.

Qu'on laisse subsister la partie de la résolution qui révoque les aliénations & met les biens engagés sous la main de la nation.

Que l'on maintienne aussi celles qui déterminent la forme & les valeurs du remboursement à faire à ceux des détenteurs qui négligeroient de remplir les formalités prescrites ; que l'on y ajoute toutes les facilités déja ouvertes par les autres dispositions de la résolution : alors les détenteurs mettront le même empressement, & les droits & les intérêts de la nation seront conservés.

Je pense avoir prouvé que la résolution est en opposition avec la loi fondamentale de l'Etat, qui veut qu'aucune propriété publique ne soit réputée légalement aliénée sans le consentement de la nation ;

Que si elle étoit admise, elle feroit opérer la vente des domaines sans aucune garantie d'en obtenir la véritable valeur ;

Qu'elle causeroit un préjudice notable à la République ;

Qu'elle opéreroit l'abandon gratuit d'une partie de la propriété nationale ;

Qu'elle eſt contraire à l'égalité ; qu'enfin elle ouvre une porte à la colluſion & à la fraude.

Par toutes ces conſidérations, je vote pour que le Conſeil des Anciens déclare qu'il ne peut adopter la réſolution.

DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Vendémiaire an 7.

DE L'IMPRIMERIE IMPÉRIALE.